

# Alkoholipolitiikan rajat ja mahdollisuudet

Heikki Luostarinen

Hyvinvointivaltion kriisi on myös alkoholipolitiikan kriisi. Kun rahaa oli, voitiin kasvavat alkoholiongelmien imeä hoitojärjestelmiin. Entäpä aikana, jolloin yhteiskunnan sosiaalkoneistoja puretaan?

Päätöksenteko on pahassa ristipaineessa. Toisaalla on nouseva moralismi, joka vaatii poliisitoimia alkoholihaittoja vastaan, toisaalla alkoholiteollisuus ja sen työntekijät, jotka haluavat estää kulutuksen laskun. Mihin edetä?

Siinä muutamia niistä ongelmista, joihin WHO:n jäsenvaltioiden päättäjät etsivät vastauksia. Tämä sosiaalinen tilaus on synnyttänyt Klaus Mäkelän johdolla toimineen kansainvälisen työryhmän kaksiosaisen raportin *Alcohol, society, and the state*<sup>1</sup>, jossa vertailaan seitsemän valtion tai osavaltion alkoholiohjelmien kehitystä (kulutusta, tuotantoa, kauppaa, haittoja ja kontrollipolitiikkaa) vuosina 1950–75. Tutkimuksessa ovat Suomen lisäksi mukana Hollanti, Irlanti, Puola, Sveitsi, Kalifornia ja Ontario.

WHO:n Euroopan aluejohtaja Leo Kaprio toteaa raportin esipuheessa, että tavoitteena on antaa päättäjille käyttökelpoista tietoa alkoholipolitiikan rajoista, mahdollisuuksista ja kiireellisimmistä ongelmista. Tehtävä on selkeä, ja selkeitä ovat — ehkä yllättävästikin — ne vastaukset, joita tutkimusryhmä (International Study of Alcohol Control Experiences) antaa.

Sanoma on äärimmilleen kiteytettynä seuraava: Alkoholipoliittisilla toimilla ei sinänsä ole luotu suuria muutoksia, mutta niillä voidaan tukea tai ehkäistä erilaisia mielipideilmastossa ja elämäntavassa tapahtuvia prosesseja.

Juuri nyt on suuntaus kohti entistä pienempää alkoholin kulutusta ja entistä terveempiä elämäntapoja. Lainsäädäntö voi tukea kehitystä palauttamalla alkoholin uudelleen ”epänormaalksi”, monien rajoituksien alaiseksi kauppatavaraksi.

Yritän seuraavassa selostaa — vapaasti tulkiten — eräitä ajatuksenkulkuja, joiden kautta tutkimusryhmä on tullut päätelmiinsä.

## *Omaa ja vierasta*

Läntinen maailma eli tutkimusjakson aikana voimakkaan taloudellisen kasvun kautta, joka leikkautui vasta 1970-luvun alun energia- ja rahakriiseihin. Suuret sosiaaliset tulonsiirrot, työväenluokan järjestöjen liittämisen osaksi valtajärjestelmää ja valtion puuttuminen yhä syvemmälle talouselämän toimintaan leimasivat aikakautta, jolloin luotiin ns. läntiset hyvinvointivaltiot.

Yksityiselle kansalaiselle kehitys merkitsi tulojen ja vapaa-ajan lisääntymistä. Samalla perinteiset ajatukset vapaa-ajasta ja kulutuksesta muuttuivat, siirryttiin yhä yksityisempään, yhä eristäytyneempään ja yhä kaupalliseen elämänmuotoon. Syntyi laaja vapaaajanteollisuus, jonka hyödykkeiden, myös alkoholin, kulutuksen kasvu seurasi sangen uskollisesti käytettävissä olevien tulojen kasvua. Kun lännen taloudellinen kasvu sammui, tasaantuivat myös alkoholin kulutuskäyrät useimmissa maissa.

Vaikka alkoholi käyttäytyi markkinoilla muiden hyödykkeiden tavoin, olisi virhe olettaa, että sen kulutus riippuisi yksinomaan hinnan ja käytettävissä olevien tulojen suhteesta. Kulutuksen kasvu on ymmärrettävä mahdollisimman laajasti elämäntavan ja ajattelun kokonaisuuden osana. Lyhyesti: tulojen kasvu on suuren muutoksen yksi ulottuvuus, alkoholin kulutuksen kasvu toinen.

<sup>1</sup>Klaus Mäkelä & al.: *Alcohol, society, and the state*, 1–2. A comparative study of alcohol control. Addiction Research Foundation, Toronto. Canada 1981.

Taloudellinen kehitys lisäsi siirtolaisuutta, turismia, tiedonvälitystä ja kauppavaihtoa. Se vähensi myös eri maiden niin taloudellista kuin kulttuuristakin itsenäisyyttä. Samalla kun yksittäisten ihmisten elämän eri alueet kapitalisoituivat, liittyivät kansat yhä tiiviimmin kansainvälisen kapitalismin verkostoihin.

Suomi mm. lopetti panimoiden markkina-alueiden säätelyn, jolloin tie oli vapaa rajoittamattomalle kilpailulle ja tapahtuneelle voimakkaalle keskittymiselle. Syynä oli valmistautuminen Efta-sopimukseen.

Kansainvälistyminen näkyi juomatottumusten nopeassa samankaltaistumisessa. Viinamaissa alettiin juoda myös viiniä ja olutta, viinimaissa myös väkeviä. Kyse ei ollut kuitenkaan korvaavasta, vaan lisäävästä kehityksestä. Jos suomalainen aiemmin tyhjänsi pullollisen viikonloppuna, hän nyt tyhjentää edelleen pullollisen viikonloppuna ja sen lisäksi viikolla puolikkaan viiniä pizzeriassa, pari kolpakollista olutta englantilaistyyllisessä baarissa jne. Uudet juomat ja uudet tottumukset eivät ole juurineet pois vanhoja, mutta auttaneet kokonaiskulutusta kapuamaan kauas siltä suhteellisen matalalta lähtötasolta, jolla vielä 1950-luvulla elettiin.

Alkoholi normalisoitui hyödykkeenä ja arkipäiväistyi, niin naiset kuin nuoretkin tulivat mukaan käyttäjäkuntaan. Kun juominen liittyi normaaliin elämänmenoon ja yhä erilaisempiin sosiaalisiin tilanteisiin, väheni myös moraalinen tuomitseminen. Sama näkyi myös lainsäädännössä. Juopumusta ei enää kriminalisoida kuten ennen, myynnin rajoitukset ovat vähentyneet, ikärajat laskeneet, myyntipisteet lisääntyneet . . . kaiken kaikkiaan: alkoholia ei enää erotella muista tuotteista, tavara kuin tavara.

Lisääntynyttä kulutusta seurasi yleisesti myös haittojen kasvu. Tämä ei koske raportin mukaan ainoastaan juomisen aiheuttamia pitkäaikaisia terveysvaikutuksia, vaan myös yksittäisten juomiskertojen mahdollisia seurauksia, rattijuopumusta, väkivaltaisuutta, alkoholimyrkytyksiä. Koska alkoholi oli osa jokapäiväistä elämänmenoa, pulloa ei enää haluttu nimetä ongelmien lähteeksi, vaan siksi tehtiin sairaus nimeltä alkoholismi. Kun rahaa oli, luotiin hoitojärjestelmiä, joiden ovien

suojaan piilotettiin kasvavat ongelmat.

Hoitojärjestelmät olivat "kulttuurinen alibi" kulutuksen kasvulle: vika ei ollut viinassa, vaan ihmisissä. Väärinkäyttäjiä pitää siis hoitaa, alkoholin saatavuutta ei saa rajoittaa.

Hoitojärjestelmien synty voidaan nähdä myös vastauksena sille, että alkoholiongelmien painopiste siirtyi keskiluokkaan, "tavallisiin ihmisiin". Niin kauan kuin alkoholiongelmistä kärsivät työväenluokan edustajat, kulkurit ja työttömät, oli rankaisu tai poliisitoimi luonnollinen ratkaisu. Entäpä kun kyseessä on perheenäiti keskiluokan omakoti-alueelta, liikemies tai valtion virkamies? Ja vielä yksi seikka: Vaikka valtio on näennäisesti helpottanut valvovaa otettaan alkoholi-markkinoista erilaisia rajoituksia poistaessaan, se on kuitenkin samalla ottanut harteilleen alkoholiteollisuuden etujen suojelijan manttelin. Esimerkiksi mainostamiskielto on työryhmän mukaan ennen muuta toimi, jolla suojataan kotimaista tuotantoa ulkomaisia kilpailijoita vastaan: Vanhat ja vankat kotimaiset merkit säilyttävät asemansa, kun uusia tuotteita on vaikea tuoda markkinoille. Valtio pyrkii myös suojelemaan alkoholiteollisuutensa vientiponnisteluja ja niitä laajoja taloudellisia intressejä, joita niin työnantaja- kuin työntekijäpuolellakin on alkoholin tuotannossa, jakelussa, kaupassa ja niihin nivoutuvissa matkailu-, majoitus- ja ravintolaelinkeinoissa.

### *Kurssi muuttuu*

Nyt ollaan tulossa uuteen vaiheeseen, jossa alkoholin kulutus ei useimmissa maissa enää juuri kasva. Yksin rahalla ei tätäkään ilmiötä voida selittää, vaikka lännen sitkeällä taantumalla luonnollisesti onkin oma vaikutuksensa: Näyttää siltä, että ollaan tulossa uuteen elämänehtojen, elämäntavan ja elämänarvojen kauteen. Suuri muutos on pysähtynyt ja toinen suuri muutos on kerimässä auki lankaansa. Mistä näin voi päätellä?

On ensinnäkin huomattava, että nuorten juominen on tasaantunut ja monissa maissa jopa vähentynyt. Ilmiö voi johtua kotikurin kovenemisesta, mutta kyse voi olla myös arvo maailman pysyvästä muutoksesta: ehkä nuoret eivät halua omaksua yhtä korkeata kulu-

tuksen tasoa kuin vanhempansa.

Toisaalta on hyvin yksiselitteisiä viitteitä siitä, että talouden kriisi johtaa koko hyvinvointivaltion kriisiin ja sitä kautta hoitojärjestelmien romahtamiseen tai typistymiseen. Sosiaalimenojen aikakausi on saanut ajatusmuotonsa: hoitoon ei enää uskota, alkoholismia ei enää pidetä sairautena. Skeptisyys on vallannut alkoholiongelmien parissa työskentelevät sosiaali- ja terveydenhoitoviranomaiset. Ensimmäisenä tämän saavat kokea tuottamattomat ihmisryhmät, työttömät alkoholistit, joiden hoito lopetetaan. Lisää varoja voivat odottaa vain työpaikkojen hoito-ohjelmat.

Hoitojärjestelmä imi itseensä ongelmat. Kun järjestelmä hoippuu, hoippuvat myös ihmiset kaduilla yhä sankemmin joukoin. Piiloteltu ongelma tulee näkyväksi. Silloin nousee voimakkaasti osille kolmas kehityssuunta: uusi moraalinen huoli ja suuttumus alkoholi-ongelmien vuoksi. Aletaan vaatia yhä suuriäänisemmin rankaisutoimia ja julkisen kurin koventamista. Ymmärtämys alkoholismia ja hoitoa kohtaan pienenee.

Neljäs uusi ilmiö on tutkimuksen mukaan yleinen kiinnostus entistä terveellisempiä elämäntapoja kohtaan. Tiedot erilaisten nautinto- ja ravintoaineiden riskeistä ovat lisääntyneet ja alkoholi joutunut tulilinjalle.

Uusi tilanne on asettanut haasteen alkoholi-teollisuudelle, joka samposi kasvavan kulutuksen vuosina omistajilleen rahaa tasaisesti ja miltei riskittömästi. Markkinaosuuden laajentaminen vaatii nyt markkinoiden valtausta joltakulta muulta. Kun kulutus ei kasva kotimaassa, suunnataan yhä suurempia ponnistuksia vientimarkkinoiden avaamiseen uusissa maissa. Erityisesti kehitysmaat saanevat kokea alkoholikauppiaiden ryntäyksen.

Teollisuus käyttää viimeiseen saakka vaikutusvaltaansa estääkseen toimet, joilla luonnollisesti pysähtynyttä kulutusta sysittäisiin julkisen vallan toimin entistäkin alemmalle tasolle.

Valtiolla on kaksi mahdollisuutta. Todennäköisintä on, että se pesee kätensä tilanteesta ja sälyttää kaiken vastuun yksittäisten kansalaisten niskoille. Alkoholin saatavuutta ei rajoiteta, mutta erilaisia rankaisutoimia lisätään voimakkaasti ja alkoholiongelmista kär-

sivien sosiaalietuja leikataan muita nopeammin: Juopon käteen tarttuu entistä hanakammin poliisi, hoito vaihtuu vankilaan, alkoholi-ongelmat eivät oikeuta työkyvyttömyyseläkkeeseen, juopon elatukseen ei liikene sosiaalipapua, vaan vastuun kantaa perhe.

Tämä linja tyydyttäisi teollisuuden ja moralistien vaatimuksia, mutta olisi todellisuudessa vain uusien ja merkittävien sosiaalisten ongelmien lähde. Tilanteen parantaminen vaatii puuttumista alkoholiteollisuuden intresseihin, kulutuksen yleisen tason laskemista.

#### *Laki seuraa*

Tutkimus on osoittanut, että alkoholilainsäädännön muutos ikään kuin myötäilee elämäntavassa ja ajattelussa tapahtuvia muutoksia. Se voi rohkaista jotakin suuntausta tai se saattaa estää jotakin kehityskulkua. Hyvän esimerkin tarjoaa Suomen vuoden 1969 "keskiolutvapautus", jota seurasi voimakas kulutuksen hypähdys ylöspäin. Kyse ei ole suinkaan siitä, että laki olisi tehnyt kansalaiset juojiksi, vaan yksinkertaisesti siitä, että laki vapautti olemassa olevat paineet ja siirtyi vastaamaan vallitsevia moraalikäsitteitä. Vanha laki esti kehityksen kulkua, uusi joudutti sitä.

Se, että laki voidaan ymmärtää vastauksena sosiaaliseen paineeseen, ei tarkoita, etteikö laeilla voitaisi myös tietoisesti ohjailla elämäntavan ja ajattelun virtoja. Tähän asti tosin näin ei ole juuri tehty, esimerkiksi hintapolitiikalla ei ole pyritty haittojen johdonmukaiseen ehkäisemiseen. Sosiaalishistoriallisen näkökulman ei pitäisi johtaa kyynisyyteen tai apatiaan, raportti vakuuttaa.

*Johtopäätös: Alkoholipolitiikan tiukentaminen voisi nyt edistää kannustettavia kehityskulkuja, yleisen kulutuksen alentumista ja terveiden elämäntapojen yleistymistä. Myönteistä muutosta edesauttavat parhaiten ennalta ehkäisevät toimet, joilla vähennetään alkoholin "normaalisuutta" saatavuutta ja hintaa säätelemällä.*

Raportissa esitetään päätöksentekijöille seuraavat kuusi muuta päätelmää:

1. Alkoholia koskeva päätöksenteko on ollut tähän saakka hajanaista ja koordinoimatonta. Alkoholitaloudesta päätettäessä ei ole otettu huomioon sosiaalista puolta, ja sosiaa-

li- ja terveysviranomaiset ovat taas olleet hyvin vähän kiinnostuneita alkoholitaloudesta. Nämä kaksi päätöksentekolinjaa on välttämättä yhdistettävä.

2. Kulutuksen rajoittamiseen tähtäävä politiikka törmää tulevaisuudessa yhä rajummin yhteen alkoholiteollisuuden etujen kanssa. Tämä suuntaa kontrollin painetta rankaisutoimiin, vaikka ennalta ehkäisevät rajoitustoimet olisivat parempi vaihtoehto.

3. Alkoholin kulutuksen nousu ei ole sen paremmin löystyneen lainsäädännön kuin teollisuuden markkinointiponnistustensa aiheuttamaa. Kumpikin on tahollaan vastannut elämäntapojen ja mielipideilmaston muutokseen. Varovaiset rajoitustoimet voisivat olla hyödyksi, vaikka niillä ei suoraa vaikutusta juomiseen olisikaan. Lailla kun on myös symbolinen merkitys. Poliitiikan muutokset olisi kuitenkin toteutettava hyvin varovasti ja kokeillen, sillä alkoholiasiat ovat hyvin monimutkaisia kulttuurisia, poliittisia ja sosiaalisia ilmiöitä, joihin kajoaminen taitamattomasti voi saada aikaan odottamattomia, ei-toivottuja seurauksia.

4. Sellaiset kertajuomiseen liittyvät ongelmat kuin rattijuoppous ja väkivalta eivät näytä päättyvän. Juomisympäristöihin olisi vaikutettava siten, että nämä riskit minimoitaisiin. Päätäjien tulisi lisäksi muistaa, että kullekin maalle tyypilliset alkoholiongelmat eivät muutu kovin nopeasti: Jos räyhääminen on ongelma nyt, ei ole mitään syytä olettaa, ettei se olisi ongelma myös kymmenen vuoden kuluttua.

5. Hallitusten olisi harkittava äärimmäisen tarkasti jokaista alkoholin tuotantoa ja jake-lua rohkaisevaa toimea. Tuotantokapasiteetin lisääntyminen johtaa paineeseen lisätä kulu-tusta.

6. Alkoholi on kansainvälisessä kaupassa mukana tuotteena muitten joukossa, ja siitä on merkittäviä tuloja joillekin maille. Alkoholi-kauppaa olisi seurattava hyvin huolellisesti ja harkittava, tarvittaisiinko samanlaisia kansainvälisiä toimia, joihin on ryhdytty muun muassa opiaattien suhteen.

Kirjoittajat varoittavat, että erilaiset ennusteet ovat varsin pettävällä pohjalla siitä yksinkertaisesta syystä, että alkoholin kulutus liittyy saumattomasti yleiseen sosiaaliseen ja kulttuuriseen kehitykseen, jota on nopean kehityksen aikakautena vaikea ennakoida muutamaa vuotta pidemmälle. Automaatio ja sen kannoilla hiipivä massatyöttömyys voivat muuttaa koko kehityskulun.

### *Suomen esimerkki*

Suomen alkoholiolojen esimerkinomaisuus ja erityisyys erottuvat selkeästi kansainvälisessä vertailussa. Vuoden 1969 "keskiolutvapautus" näyttäytyy kuin kansainvälisen kehityksen kiteytymänä: Saatavuuden paraneminen ja kulutuksen kasvu, jotka toteutuivat muualla asteittain, tapahtuivat meillä nopeasti ja rajusti. Erityistä Suomelle ovat sen sijaan humalan jatkuva väkivaltaisuus ja rajuus sekä se, että valtio yhä saa hyvin merkittävän osan tuloistaan alkoholista.

Kaikkiaan päättäjien perustilanne on sama kaikissa länsimaissa: Mitä tehdä, kun ongelmia on yhä enemmän ja rahaa niiden hoitamiseen yhä vähemmän. Suomi on elänyt talou- dessaan jonkinlaista intiaanikesää samaan aikaan, kun monet maat jo karsivat sosiaalime- noja kuin kuivia oksia.

Budjetti budjetilta valinnat lähestyvät Suo- messakin.

## *English Summary*

*Heikki Luostarinen: Alkoholipoliitiikan rajat ja mahdollisuudet (Alcohol Policy Constraints and Potential)*

A crisis in a welfare state brings in its wake a crisis for alcohol policy. As wealth becomes available, health care and treatment programmes are

able to encompass the problems created by alcohol use. But does this hold true in times when the machinery of social welfare is being disassembled?

The decision-making process has come under severe conflicting pressures; the emergence of a moralism calling for police action against the ill effects



of alcohol use confronts the alcohol industry and the people it employs standing in opposition to a reduced level of consumption. Which road leads to progress in the future?

These problems are some to which the World Health Organization member states have been searching for solutions. This social commission has led to a report drafted in two parts by an internationally formed working group headed by Klaus Mäkelä. This report, *Alcohol, Society and the State* (Addiction Research Foundation, Toronto, Canada, 1981), draws comparisons of the developments (in consumption, production, trade, ill effects and control policy) taking place in seven countries and

states and provinces from 1950 to 1975. In addition to Finland, Holland, Ireland, Poland, Switzerland, California and Ontario participated in the research project.

In summary, the report spans the following points: Alcohol policy measures have not as such led to any major changes but instead contribute to sustaining or blocking the occurrence of various processes in different climates of opinion and life styles. The trend today is towards lower alcohol consumption and healthier living habits. Legislation can support this development by re-establishing alcohol use as "abnormal" and a consumption good subject to a wide range of restrictions.

*Alkoholipolitiikka Vol. 47: 326—330, 1982*